

# 中国とアメリカにおける義務教育財政と公平性に関する比較研究

鄧 秀

A Comparative Study on Finance Equity in compulsory Education in China and America

Xiu Deng

## はじめに

中国では1986年から義務教育を実施して以来、県と郷を主とする地方分権的な教育財政体制で義務教育経費の調達と配分を行ってきた。地域間の経済発展の不均衡のため、義務教育に投入する財政力の格差が生じてしまい、異なる地域の子どもは教育経費の格差による教育条件の格差、教育水準の格差、ひいては教育機会全般の格差が生じてしまっている。すべての国民に公平に提供すべき義務教育の機会の不平等の是正に対して中国政府に義務教育財政の改革が強く求められている。

一方、アメリカにおける義務教育の運営のための財政は地方学区、州および連邦政府の三つのレベルの行政当局が責任を分担している。貧富の差が極めて大きいアメリカでは、中国と同様に地方分権主義により、地域の裕福度の格差が州間や学区間等の教育経費の格差、ひいては教育水準の格差を引き起こしている。故に連邦政府や州政府は義務教育段階の機会不平等を是正するために、義務教育財政の改革を展開してきた。

米中両国とも地方分権の義務教育財政制度によって、財源の裕福な地域では、充実した教育プログラム、優秀な教員、良好な施設・設備等が確保されているのに対して、財源の乏しい地域では、限定的なプログラム、低学歴・低賃金の教員、劣悪な施設等の状況に置かれている。また、中国では貧困のため、義務教育を十分に受けられず、中退せざるを得ないこともしばしばある。従って、すべての子どもが平等に義務教育を受けられるための政府の教育費支出の増大、中央・連邦政府と省・州レベル政府の貧困地域や学区への支援制度の整備、その格差の是正などを通じて、地域間や学区間の教育支出の格差による義務教育を受ける機会の不平等の是正が図られてきている。

本研究は中国とアメリカ両国の義務教育財政の特色を明らかにし、地方分権の義務教育財政制度による教育環境の格差を是正するための改革の試みに注目し、その相違点と共通点を整理すると共に、中国における義務教育の教育資源の配置の不均衡の問題の改善・解決策を模索

することを目的としている。さらに2007年以降の日本の義務教育の地方分権財政の改革に対しても、外国の問題点と成功した点について提示することによって寄与にしたい。具体的には中国とアメリカ両国の義務教育財政の負担構造、義務教育財政による教育環境の格差、両国の各級政府の義務教育財政の改革と課題を比較分析の柱として考察をしていくことにする。

## I 中国

### (1) 義務教育の実施と現状

中国の義務教育は20年前の1986年から実施され、その歴史は長くない。1986年第6期全国人民代表大会第4回会議で「中華人民共和国義務教育法」が採択され、同年の7月1日から中国ではじめての9年制義務教育が実施されるようになった。同法では「国家、社会、学校及び家庭は法律に従って、入学適齢期の児童・少年の義務教育を受ける権利を保障する」(第4条)。また「すべての満6歳の児童は性別、民族、人種に関わらず、規定年限の義務教育を受けるべきである。環境の整備が十分でない地域では、満7歳の入学に遅らせることができる」(第5条)。しかし、中国では経済発展の地域差が大きい。ため、全国一斉に義務教育を実施するのではなく、三段階に分けて実施し、入学率、定着率、卒業率、普及率の4つの基準で、20世紀末までに9年の義務教育を普及させることを目標とした。

2000年現在、義務教育は全人口の85%が住む地域で実施され、小学校(6年間)の学齢児童の総在学率は99.1%、中学校(3年間)のそれは88.7%となり<sup>(1)</sup>、中国政府は義務教育領域において大きな成果を収め、20世紀末までに9年義務教育の普及の目標を基本的に達成したと宣言した。

また、中国教育部の2005年11月10日に公布した「中国全国民の教育についての国家報告」によると、2004年現在、全国で6-14歳の義務教育の学齢児童は1.8億人であり、小学校の総在学率は98.5%、中学校のそれは94.1%に達した<sup>(2)</sup>。また全国で義務教育には57万個以上の学校、

1000万人の教員という膨大な数を有する。

## (2) 義務教育財政負担の構造

1986年に公布された「中華人民共和国義務教育法」は義務教育財政について「義務教育に必要な事業費と基本建設資金は国务院と各地方政府によって歳出する。(中略)地方各レベルの人民政府は国务院の規定に従い、都市・農村で教育付加金を徴収し、主に義務教育の実施に用いる。国は経済的に困難な地域に対して、義務教育実施のための補助を行う。国は社会勢力及び個人の義務教育への寄付を奨励する。国は教員・財政等の面で、少数民族地域の義務教育の実施を援助する」(第12条)と「国は義務教育を受ける生徒の学費を免除する」(第10条)と定めている。しかし、政府財政は義務教育に必要な経費を十分に提供することができなかったため、1992年に公布された「中華人民共和国義務教育法実施細則」の中に、「義務教育を実施している学校では雑費を徴収することができる。雑費の徴収基準と具体的な方法は各省の教育、物価、財政部門から法案を提示し、省レベルの人民政府が承認する」(第17条)と定められ、保護者から雑費を徴収することを認めることになった。

そこで、中国の教育財政について、『中国教育経費統計年鑑』では、教育経費の総収入及び構成は政府財政からの教育経費と民間からの教育経費の二つの項目に分けられている。政府財政教育経費は中央財政から義務教育専用の補助金、地方財政からの教育事業費と教育基本建設費、さらに各レベルの政府が徴収する教育税、国有や公有企業の義務教育に用いる費用、公立学校産業による収入、その他の財政予算から義務教育への経費等を財源としている。民間からの教育経費は社会团体・国民個人からの投資資金、民間セクターから集めた資金、個人の寄付金、民間の教育基金、被教育者の父母や保護者から徴収する雑費などが含まれる。2002年の統計数字を見ると、全国の教育経費支出のうちに、政府財政経費は63.7%、社会团体と国民個人の投資資金は3.2%、民間セクターから集めた資金や個人の寄付金は2.3%、学費や雑費の収入は16.8%、その他は14%を占めていた<sup>(3)</sup>。

本研究においては政府財政の義務教育負担構造を中心に、中央及び各地方レベルとの関係を検討対象とするため、ここでは、義務教育財政の政府財政部分を①政府財政経費の定義、②中央財政の義務教育の負担、③省レベルの義務教育の負担、④県と郷を主とする地方財政の負担という四つの主な項目について考察ことにする。

### ① 政府財政経費の定義

中国で言う政府や国家は中央と地方の両方のことを指し、その行政区分は中央→省・直轄市・少数民族自治区

→市・地区→県・区→郷・鎮→村・町となる。また、中国の政府財政は「統一指導、分級負責」という方針をとっており、中央政府の統一的な指導のもとに、各レベルの政府がそれぞれ一定の管理責任を負う。この方針に基づいて、政府財政は五つのレベルに分けて管理されることになっている。それは中央レベル財政、省・直轄市・少数民族自治区レベル財政、市・地区レベルの財政、県・区レベル財政、郷・鎮レベルの財政という五レベルがあり、中央レベルの財政は中央財政と言い、その他は概して地方財政と呼ぶ。

### ② 中央財政の義務教育の負担

義務教育を開始する前年の1985年に「教育体制の改革に関する中共中央の決定」が出され、段階的に9年制義務教育の実施が決定されたと共に、小・中学校教育の責任を地方政府に委ねる決定が打ち出された。この決定の内容を受け、翌年の1986年に公布された「中華人民共和国義務教育法」には「義務教育事業については、国务院の指導の下で、地方責任、分級管理で実施する」(第8条)と書かれ、さらに1992年に公布された「中華人民共和国義務教育法実施細則」には「義務教育の実施は国务院の指導の下で、地方各級の人民政府が責任を負い、省・市・県・郷で分級管理する」(第3条)、また「地方各級の人民政府の設置する義務教育段階の学校事業費と基本建設投資は地方各級人民政府は責任を持って調達する。(中略)中央と地方財政は具体状況に応じて、経済的に貧困の地域や少数民族の集中する地域の義務教育の実施のために適当な補助を与える」(第28条)とし、義務教育の実施にあたって、学校の運営経費は地方負担が原則であり、中央政府財政は必要に応じて貧困地域や少数民族地域の義務教育を実施するための補助を行うといった責任負担構造となっているのである。

### ③ 省レベルの義務教育の負担

上述の義務教育に関する諸法案、決定、細則により、義務教育の政府財政負担の責任は地方財政に委ねられている。しかし、地方財政といっても、省・市・県(区)・郷(鎮)の四つのレベルのものもあり、その四つのレベルの地方政府間の義務教育財政の責任分担については、義務教育法やその後に出された義務教育に関する諸決定、要綱や法案の中には具体的な規定が見られなかった。よって、義務教育の財政負担の責任は各省に権限を与え、各省で決定することとなっている。各省は多少異なるが、ほぼすべての省では義務教育の運営管理と財政負担は都市部では市に、農村部では県以下の末端の地方政府に委ねている。各省政府は中央政府と同様に義務教育専用補助金の形で貧困地域に対して援助するという方式となっている。

## ④ 県と郷を主とする地方財政の負担

一連の義務教育法規では、義務教育の責任は各レベルの地方政府が責任を負い、分級管理する方針としている。実際には、都市部では学校の運営管理権を区レベル政府に委ね、財政負担は市財政より統一配分することになっているが、農村では2000年以前に「三級办学、二級管理」という教育体制で運営されていた。「三級办学」とは県が高校、郷（鎮）が中学校、村が小学校を設立することで、「二級管理」とは県・郷の両級が教育を管理することである。

現在中国の教育財政統計では、政府の財政予算で一括掲載しており、中央から地方までの各レベルの政府の義務教育負担のパーセンテージがなく、それを正確に算出することが困難である。ここでは、一部の地域での調査報告を例として挙げることにする。例えば、国務院発展研究センターが行った「県・郷財政と農民負担状況」の調査によると、1990年～2000年間に、調査地域である湖北省襄陽県の全学校教育費のうち、政府の財政負担は40.7%を占めたが、その財政負担の割合を見ると、34.4%が郷政府、6.2%が県政府からであり、中央と省政府などからの教育専用資金援助は僅か0.1%しかなかった。また、1998年に国家教育発展研究センターが全国7の省、市の26県で行ったサンプリング調査によると、調査対象地域内で義務教育総支出のうち、郷・鎮財政と農民は78.2%も負担し、県財政は9.8%、中央と省、市財政からの義務教育専用資金は12%しか負担しなかった<sup>(4)</sup>。

元々経済基盤の弱い郷政府の財政に義務教育財政負担の重圧が耐えきれず、多くの農村地域の義務教育が財政難におちいついたため、2001年6月に国務院は全国基

礎教育工作会議を開き、「国務院の基礎教育改革と発展に関する決定」が公布された。この決定では農村の義務教育の管理体制を改善するために、教育財政について大きな調整が行われ、県政府が義務教育の主要責任を負うことが明確化された。要するに、県政府はその県の農村義務教育において、小・中学校の企画、全体の調整や管理、教職員の給与等の主要責任を負うことになり<sup>(5)</sup>、いわゆる「県を主体とする義務教育の地方責任制」へと改革されたのである。

## (3) 教育経費の格差

中国では目覚ましい経済発展を遂げつつある一方、大都市や沿海地域と内陸部との間、都市部と農村との間の格差も拡大しつつある。義務教育財政の地方分権制度のため、地域間の経済発展と財政力の差異により、地域間の義務教育に投入する資金の格差が生じ、公平な教育機会の提供や義務教育の均衡発展が妨げられている。教育財政の不均等は省間や都市部と農村間等で広く見られる。

## ① 省間の格差

中国の教育経費執行状況の統計により、2004年各省義務教育にあたる小学校と中学校の一人あたりの予算内教育事業経費を整理して、経費の最も高い4地域と最も低い4地域のものを並べたものは表Iである。

表Iで見られるように小学生生徒一人当たりの予算内教育事業経費が最も高いのは上海市の6680.22元、続いて北京市の4163.26元、天津市の2929.53元、浙江省の2232.61元の順であり、反対に最も低いのは河南省の654.41元、つづいて貴州省の706.37元、重慶市の733.73元、四川省の749.18元の順である。経費の最も高い上海

表I 2004年各地域小・中学校生徒一人あたりの予算内教育事業経費

省・自治区・直轄市	小学校(元)	省・自治区・直轄市	中学校(元)
全国平均	1129	全国平均	1246.07
経費の高い順の4地域		経費の高い順の4地域	
上海市	6680.22	上海市	6831.40
北京市	4163.26	北京市	4598.85
天津市	2929.53	浙江省	2729.17
浙江省	2232.61	天津市	2672.60
経費の低い順の4地域		経費の低い順の4地域	
河南省	654.41	河南省	763.92
貴州省	706.37	貴州省	778.42
重慶市	733.73	安徽省	796.33
四川省	749.18	四川省	815.97

出所：「2004年全国教育経費執行情報統計公告」中国教育和科研計算機網 2005年12月31日  
[http://www.edu.cn/jiao\\_yu\\_jing\\_fei\\_497/20060323/t20060323\\_157214.shtml](http://www.edu.cn/jiao_yu_jing_fei_497/20060323/t20060323_157214.shtml)により作成

市の6680.22元と最も低い河南省の654.41元と比べると、10倍以上と驚くべき開きがある。中学校生徒一人当たりの予算内教育事業経費にも同じ傾向が見られ、最も高いのは上海市の6831.40元、続いて北京市の4598.85元、浙江省の2729.17元、天津市の2672.60元の順に対して、最も低いのは河南省の763.92元、貴州省の778.42元、安徽省の796.33元、四川省の815.97元である。その差は小学校よりやや小さく、約9.4倍となっている。また、その数字はあくまでも省の平均のもので、県あるいは郷という小さい単位で比較すると、上海市や北京市内の最も教育経費の高い地域と、河南省や貴州省内の教育経費の最も低い地域との間の開きはさらに大きいに違いない。

直轄市の上海市、北京市、天津市や経済的に発達している浙江省等と、内陸部や少数民族の多く住んでいる貴州省、安徽省、四川省など経済的に遅れている地域との間に生じている教育経費の格差は教育環境と教育の質にも影響を与えかねなく、このような省間の義務教育段階における格差解消のための改革が中央教育行政機関に強く求められている。

## ② 都市と農村の格差

中国では教育財政の不公平は各省間だけでなく、都市部と農村間の格差の拡大も生じさせていると指摘されている。全国生徒一人当たりの小学生教育経費から見ると、1993年に、都市部では476.1元であるに対して、農村では250.4元であり、都市部は農村の1.9倍となっている。また、同年の都市部の中学生では941.7元であるに対して、農村は472.8元だけであり、その差が2倍となっているのである。20世紀の末になると、その格差は縮むどころか、いっそう拡大していた。1999年の統計を見ると、全国の小・中学生の一人当たりの総教育支出について、都市部の小学生は1492.20元である一方、農村では476.10元となっており、実に3.1倍もの格差が生じている。また中学校に関しては、都市部は2671.20元、農村は861.60元であり、その格差は小学校と同様に3.1となっているのである<sup>(6)</sup>。このような都市部と農村間の格差の現状に対して、政府財政からの農村義務教育費の増加、教育税制の改革、中央政府や省政府の貧困地域に対する義務教育関係の財政支援などが求められている。

## (4) 21世紀における政府負担増大を中心とする義務教育財政改革

以上で述べたように、中国では省間、都市部と農村間で、その地域の経済発展の不均衡のため、教育財政への投入の格差が生じてしまい、ひいては義務教育を受ける機会が不平等になってしまっている。これは中国の義

務教育法の「国家、社会、学校及び家庭は法律に従って入学適齢児童・少年の義務教育を受ける権利を保障する」(第4条)の精神に違反し、義務教育財政制度の改革の必要性が叫ばれ、21世紀に入ってから、一連の義務教育を受ける機会の格差是正を目指す政府の改革が展開されているのである。

### ① 中央政府の財政援助の増大

80年代の半ばから中央政府は義務教育の責任を地方に委任したと同時に各省の義務教育の普及のための援助が始まった。その援助は義務教育の専用資金の提供、一般財政への援助の二つの形で行われている。義務教育専用資金の提供は1986年から少数民族地域、僻地、貧困地域に毎年5000万元の資金を援助した。貧困地域の義務教育普及の加速のために、1995年に政府は「国家貧困地域義務教育プロジェクト」第1期を発足させ、中央政府は1995年から2000年にかけて、義務教育に対して39億元を投入した。しかし、1998年の推定数字によれば、中央政府は各省の義務教育専用支援資金はその年の各省の財政予算内の義務教育への総支出の0.95%しか占めなかった<sup>(7)</sup>。

21世紀に入ってから、中央政府は義務教育のために教育資金の投入を増大する傾向が見られる。その主要内容は以下の通りである。まず、2001年から2005年まで「国家貧困地域義務教育プロジェクト」第2期でさらに50億元の資金を投入すること、また2001年から、中央政府は中西部貧困地域の小・中学校教職員の給与費を保障するために毎年50億元の専用資金を支援すること、そして、2001年・2002年の2年間に「農村小・中学校の危険校舎修繕プロジェクト」で貧困地域の危険校舎を整備するための資金として、合計30億元を支出すること、2001年から毎年1億元で「国家義務教育貧困生徒のための補助金」の専用資金を歳出し、西部貧困地域の小・中学校の約100万人の生徒に援助し、雑費を免除したり、生活費を補助したりすること、一部の農村地域の貧困家庭の小・中学生に無料で教科書を提供する資金を2001年1億元、2002年2億元、2003年4億元に増加することとし、2003年までに延べ1700万人に無料で教科書が提供された<sup>(8)</sup>。それらに加えて、中央政府は各省の一般財政への援助の形で義務教育への援助の増大も行われている。

### ② 省政府の財政支援

各省は中央政府と同様に県の義務教育専用資金の提供と一般財政への補助を行っている。県への義務教育専用資金を補助するに当たっては、各省の経済発展のレベルや義務教育実施の状態が異なるため、その補助の方式も多種多様となっている。ここでは経済的発展が著しく、小・中学校とも一人当たりの教育経費が最も多い上海市

と、経済の発展が比較的遅れていて、小・中学校とも一人当たりの教育経費が最も少ない河南省を事例として、その省政府の義務教育に対する財政支援の実態について見ることにする。

中国最大の都市である上海市は2001年に小学校852校、中学校は865校を有し、小・中学校児童生徒一人当たりの教育経費は全国で最も多い地域である。20世紀の末から、市の中心部と郊外の義務教育発展の格差を縮小させるため、上海市教育委員会は1999年から3年間にわたって、教育費付加の1.5億元と農村教育専用資金を郊外の農村地域での校舎の建設・設備の整備に投入した。また2001年に上海市財政から1.2億元の専用資金を歳出し、比較的貧困な地域の小・中学校の基本建設の支援を行い、さらに上海市教育委員会は7500万元の資金を特に郊外の小学校でのコンピューターとソフトの購入にあてることにした。これらの補助金方式で、全市の義務教育の均衡発展を促進したと報告されている<sup>(9)</sup>。

一方、河南省は2001年に小学校39825校、中学校5565校があり、義務教育人口で言うと、その規模は全国で一位である。前に述べた2004年の統計によると、小・中学校とも生徒一人当たりの教育経費は全国で最も少ない省である。21世紀に入った2001年から省政府は義務教育への投入を増大し、主に次の三つの面に力を入れてきた。まず、教員の給与費を確保し、給与延期支給を解消するために、中央・省両レベルの政府財政から教育移転資金の37.8億元と教員給与専用資金の6.2億元を、また、省は危険校舎の修繕のために、1.14億元を投入し、さらに「河南省小・中学校貧困生徒に対する補助金制度の実施方法」を制定し、それに基づいて貧困生徒の援助金を投入してきた<sup>(10)</sup>。

中央政府と省政府は近年義務教育のために財政支援は増加しつつある。国務院発展研究センターの「県・郷財政と農民の負担」研究グループの一部の地域での調査結果によると、2001年に農村義務教育の投入は省レベルの負担が11%、中央財政の負担は2%しかなかったことがわかった<sup>(11)</sup>。

## II アメリカ

### (1) 学校教育の現状

1647年マサチューセッツ植民地法で、「すべての子供が聖書を読めるようになり、悪魔の誘惑に負けないように各町に公立学校を設立しなければならない」と定めたのが、アメリカにおける公教育の始まりであるとされる<sup>(12)</sup>。

以後、独立前の各植民地において公立学校の設立が進み、各植民地の法のもと運営が行われてきた。独立後、合衆国憲法が規定され、それに基づいて連邦政府が設立

されたが、教育は州の責任事項とされ、各州それぞれ独自の教育制度が発展してきた。

現在のアメリカの教育行政は、連邦政府・州・学区の3段階に分かれている。合衆国憲法の規定により、教育は州の専管事項となっていることから、州および学区が中心的役割を果たしている。そのため、義務教育に関する規定は州により異なるが、義務教育開始年齢を7歳としている州が最も多い。実際には殆どの州で6歳からの就学が認められており、6歳児の大半が就学している。義務教育年限は9-12年であるが、9年又は10年とする州が最も多い<sup>(13)</sup>。

### (2) 義務教育財政負担の構造

アメリカにおいて、州と学区が中心となる地方分権を基本とする公教育は、連邦政府、州および学区の3つのレベルの行政当局が責任を分担しているが、基本的責任は地方学区にあるというシステムとなっている。学区というのは特別の目的の達成のために州法の定めるところにより設置される特別区の一つであり、特に公教育の実施を目的とするもので、全米で約1万5千個ある。

アメリカの義務教育の運営のための財政も連邦政府、州および地方学区の三つのレベルの行政当局が責任を分担している。表Ⅱは20世紀初頭から2004年までのアメリカの学校教育財政分担の割合を表したものである。連邦政府の負担する割合は70年代以前では非常に少なく、70年代以降も10%に満たず僅か数パーセントしかなく、学校教育の経費は主に州と学区がまかなっている。また20世紀の70年代までに州政府の負担する割合は年々増加しているものの、半分以上の教育経費は学区の負担となっていた。学区の負担の割合は年々減る傾向が見られてお

表Ⅱ アメリカ公立小中学校の財政負担の割合

年	連邦政府	州	学区
1919-20	0.3	16.5	83.2
1929-30	0.4	16.9	82.7
1939-40	1.8	30.3	68.0
1949-50	2.9	39.8	57.3
1959-60	4.4	39.1	56.5
1969-70	8.0	39.9	52.1
1979-80	9.8	46.8	43.4
1989-90	6.1	47.1	46.8
1999-2000	7.1	49.8	43.1
2000-01	7.0	50.1	42.9
2001-02	7.5	49.6	43.0
2002-03	8.1	49.0	42.9
2003-04	8.2	49.1	42.7

出所：National Center for Education

り、1980年代前後に州の比率が学区を上回り、2003-04学年度には州が49.1%、学区は42.7%となっている。

### (3) 学校教育経費の格差

貧富の差の極めて大きいアメリカでは、中国と同様に地方分権財政制度により、地域の裕福度の格差が州間や学区間の教育経費の格差、ひいては教育水準の格差を必然的に生じさせ、公立学校財政をめぐる最重要課題の一つであり続けてきている。

まず、経常支出、資本支出、学校債の利払いを含む公立初等中等学校児童生徒一人当たりの公教育費支出額について見ると、州間で大きな格差が生じている。例えば、2001-02年度の児童生徒一人当たりの公教育費支出の全米平均は8600ドルに対して、ニューヨーク州やニュージャージー州は12000ドル前後である一方、ユタ州とミシシッピ州は6000ドルを下回り、2倍の格差が生じている<sup>(14)</sup>。

また、小・中学校の経費の40%以上を負担している地方学区が課税・徴収する財産税を基本的な財源としており、課税基盤が学区ごとに異なるために、豊かな学区と貧しい学区との間で提供される教育サービスの質に大幅な格差が生じている。例えば、アメリカ中西部のインディアナ州においては「学区間の財政力には大きな格差がある。学区が徴収する教育税（固定資産税に一定の税率を掛ける）を子ども一人当たりで割ると、裕福な学区とそうでない学区では7倍の開きがある」という<sup>(15)</sup>。

20世紀長い間にわたり、アメリカ学校教育の公平性に関連して教育財政に注目の焦点が当てられきた。以上のような州間や地方学区間の地域裕福度や財産に起因する教育費の格差で、学校教育財政の公平性、その制度のあり方をめぐり、多くの州で訴訟が展開されてきた。最終判決の結果は様々であったが、いずれの場合でも生徒一

人当たりの教育費の著しい格差が問題とされており、判決に促される形で、学校財政制度改革が活発に展開された。ところが、1990年代以降は、教育財政と教育内容並びに教育サービスの質に焦点が当てられるようになってきている。すなわち、学校に投入される資源の平等性だけでなく、教育効果に関しても注目されるようになってきている。かくして教育経費の州間、学区間の格差を解消するための相対的な均等化としての公正原則に基づく教育財政政策に加えて、教育のあり方にまで関心を深め、すべての子どもが高いレベルの教育水準に到達することができるように「適切な教育」の実現を支援するように学校財政制度の改革が求められている<sup>(16)</sup>。

### (4) 「落ちこぼれを作らないための初等中等教育法」 (No Child Left Behind)

アメリカでは20世紀の60年代の後半から、全米で義務教育の公平性に関して、学校財政制度をめぐる訴訟が続出し、1968年～2002年の7月までに全米で43の州で教育財政訴訟が行われたことがあった。20世紀の長い間、連邦政府は公立学校教育への財政負担の割合は8-9%前後であったが、その負担のあり方は地方政府に均等に資金を提供することではなく、主に専用補助金の方式で貧困児童や特定の児童・生徒及び特定の事項に補助を行う形であった。例えば、低収入家庭の児童・生徒への補助金、特別地域の公立学校の基本施設・設備の充実、障害を持っている児童・生徒への援助、バイリンガル教育への補助金などである。最も大きい基礎教育補助はTITLE Iというプログラムである。そのプログラムの目的は低収入学区の学習成績不振の児童・生徒に援助を提供することによって、これらの子ども達が家庭の貧困を原因に学業不振に陥ることを防ぐことである。全米で約三分の二

表Ⅲ 「落ちこぼれを作らないための初等中等教育法」関連経費の推移  
(2001-05会計年度) (単位：千ドル)

	2001	2002	2003	2004	2005
第一章事業	8,762,721	10,350,000	11,688,664	12,342,309	12,739,571
リーディング・ファースト	286,000	975,000	1,068,012	1,118,362	1,145,760
インパクト・エイド	993,302	1,143,500	1,188,226	1,229,527	1,243,862
教員の資質向上	0	2,850,000	2,930,825	2,930,126	2,916,605
21世紀地域学習センター事業	845,614	1,000,000	993,500	999,070	991,077
州内統一学力テスト	0	387,000	384,484	390,000	411,680
安全で薬害のない学校とコミュニティ	644,250	696,750	666,353	674,203	671,961
英語未習熟児童・生徒を対象とする	446,000	664,269	683,747	681,215	675,765
英語運用能力向上事業					
その他	5,404,577	3,946,157	4,021,421	3,944,465	3,553,973
NCLB関連事業合計	17,382,464	22,012,676	23,625,232	24,309,277	24,350,254

出所：岸本 睦久「アメリカ合衆国」『2005 諸外国の教育の動き』文部科学省 p.9 により作成

の小学校はこのプログラムの援助を受けたことがあると言われている。

1990年代に入ると、単純に地方学区間の財政力の均等化の追求が学校の改善と教育水準の向上に必ず結びつくという保証がないということから、高い水準の達成目標である適切性に注目することになった。2001年に公立学校やこれを所管する地方政府である学区の実績報告書の公表を受給条件として課し、教育改革を推進することを狙いとして、連邦教育省の補助金支出を認める授權法である「No Child Left Behind Act of 2001 (PL107-110)」がブッシュ政権によって出された。

「落ちこぼれを作らないための初等中等教育法」は21世紀に入ってから連邦政府の教育改革の最大の柱となっている。2001-2007会計年度の関連経費の推移は表Ⅲで見られるように、連邦政府は2001年～2005年までにTitle I プログラム、リーディング・ファースト、インパクト・エイド、教員の資質の向上、21世紀地域学習センター事業、州内統一学力テスト、安全で薬害のない学校とコミュニティ、英語未習熟児童・生徒を対象とする英語運用能力向上事業等の項目で援助を行ってきた。

#### (5) 州から学区への教育費配分方式

各州政府の学区への学校教育経費の配分は主に以下の4つの形になっている。①一律補助金方式 (Flat Grant Program)、この方式は地方学区の財力や就学実態に関わらず、州政府から各学区に児童生徒数や教員数などを単位として一括して交付するもので、この方式は豊かな学区と貧しい学区の格差の解消には無効なので、各州はこの方式を使用しているが、主要な方式ではなく、後で述べる三つの方式で交付した後に、少額でありながら補助金を交付している。②標準教育費方式 (Foundation Grant Program)、この方式は州政府が各学区に一人当たりの義務教育標準教育費を設定し、この標準に達成する財力を持たない学区にその差額を補助するもので、これは学区間の教育経費の格差を解消するのに最も有効な方式である。③学区財力均等化方式 (District Power Equalization Model)、この方式は財政力は均等化されるべきであるとの考えに基づいて学区の富の均等化を図ろうとするものである。④全面的州補助方式 (Full State Funding)、この方式はハワイ州が採用している方式で、実際にハワイ全体は一つの学区と見され、すべての学校資金は州レベルで集められ、平等に各学区に配分される。

### Ⅲ 比較分析

ここまで、中国とアメリカ両国の義務教育財政負担制

度、その制度による教育経費の格差及び義務教育財政改革について概観してきた。本節では以上の内容を踏まえて、比較の視点から中国とアメリカ両国の特徴を考察することにする。

#### (1) 義務教育の現状

中国は20年前から初めて9年制義務教育を開始し、2000年には全人口の85%、2004年には94%が住む地域にまで普及して、2010年までに小学校と初級中学校を合わせた9年義務教育の全国完全実施を目標に掲げている。一方、アメリカでは中国より遙かに早く義務教育が実施され、義務教育年限を9-12としている。アメリカは中国と同様に、多くの民族と広大な国土を有する国で、アメリカのこれまでの経験はこれからの中国の義務教育発展に大いに参考となると言えよう。

#### (2) 義務教育の財政負担構造

アメリカにおける公教育は連邦政府、州及び学区の三つのレベルの行政当局が責任を分担しており、基本的責任は学区にあるというシステムとなっている。故にアメリカの義務教育運営のための財政も連邦政府、州及び学区の三つのレベルで分担している。中国では政府財政教育経費（中央と地方政府を含む）と民間の教育経費の二つの方面から分担している。2002年の統計で見ると、政府の負担は教育総支出の63.7%を占め、義務教育を受けている児童・生徒の父母・保護者から雑費などを徴収しており、中国の義務教育が無料ではない点はアメリカとの最大の相違点であろう。

#### (3) 公教育財政負担の割合

前述したように、アメリカでは連邦政府、州及び学区の三つのレベルで学校教育財政を分担しているが、そのうち、連邦政府の分担割合は20世紀初頭頃の0.3%から21世紀現在の8%台に増加し、州の負担も16-17%から49%台になっているが、それに対して、学区のそれは80%台から42%台にまで下がった。アメリカの公教育は州及び学区が中心となる地方分権を基本としている。中国では、2000年以前に県が高校、郷（鎮）が中学校、村が小学校を設立し、県・郷の両級の政府が教育を管理するという「三級辦学、二級管理」の教育体制を採っていたが、2001年から県を主体とする義務教育の地方責任制度に改革された。しかし、義務教育への政府財政負担について、中央及び各レベルの地方政府の分担割合の統計がなく、基本的に中央と省政府は援助資金として義務教育を支える方式となっており、県と郷が主に負担している。中央と省は合わせて12%を負担し、県と郷が大半の88%を負



担しているという一部の地域での調査研究データを参考にすることができる。中国とアメリカ両国とも地方分権の義務教育財政制度となっているが、中国はアメリカと比べると、連邦政府に相当する中央政府、州政府に相当する省政府では義務教育財政負担の割合は非常に少ないことがわかった。

#### (4) 教育経費の格差

中国では目覚ましい経済発展を遂げつつある一方、大都市や沿海地域と内陸部、都市部と農村との間の格差も拡大しつつある。義務教育財政地方分権制度のため、地域間の経済発展と財政力の差異により、地域間の義務教育に投入する資金の格差が生じ、公平な教育機会の提供や義務教育の均衡発展が妨げられている。教育財政の不均衡は主に省間、都市部と農村との間に見られる。小学生一人当たりの予算内教育事業経費が最も多い上海市と、最も少ない河南省との間には10倍以上の開きがあり、中学生のそれは約9.4倍の格差があることが2004年の統計でわかった。また、都市部と農村の間にも格差が見られ、小・中学生とも一人あたりの教育経費について、都市部は農村より2-3倍も多い。

一方、アメリカでは中国と同様に、地方分権の義務教育財政制度により、地域の裕福度の格差が州間や学区間の教育経費の格差を生じさせている。経費の多いニューヨーク州やニュージャージー州は経費の少ないユタ州やミシシッピ州との間に2倍の格差が生じ、同じ州内でも学区間の財政力に大きな格差がある。しかし中国の義務教育経費の格差はアメリカのそれより遙かに大きいことがわかった。

#### (5) 義務教育財政制度改革

中国とアメリカとも教育経費地域間の格差を解消するための相対的な均等化としての公正原則に基づく教育財政制度改革が展開されてきた。中国は特に21世紀に入ってから、貧困地域義務教育の普及、中西部貧困地域の小・中学校教職員の給与費の保障、農村小・中学校の危険校舎の修繕、貧困児童・生徒のための補助金、貧困地域児童・生徒の雑費の免除や生活補助、教科書の無料提供などの方式で義務教育への援助の資金が大幅に増加してきた。

一方、アメリカでは、20世紀の長い間、連邦政府は専用補助金の方式で貧困児童・生徒への補助、特別地域の公立学校の基本施設の建設、設備の充実、障害を持っている児童・生徒への援助、バイリンガル教育への補助などに資金を提供したが、1990年代に入ると、単純に地方学区間の財政力の均等化の追求が学校の改善と教育水準

の向上に必ず結びつくという保証がないということから、高い水準の達成目標である適切性に注目することになった。よって、2001年にブッシュ政権下で(No Child Left Behind)という連邦教育省の補助金支出法が出され、すべての子どもが高いレベルの教育水準に到達することができるように「適切な教育」の実現を支援するような財政改革が展開されてきた。

アメリカの州は義務教育経費の最も高い割合を負担しており、連邦政府と同様に、高いレベルの教育に達成基準を向けた学力向上を図ろうとする教育財政改革が展開され、多様な教育経費配分方式を活用しつつ、教育財政の公平原則や適切性原則の実現に向けて努力を重ねている。一方、中国の省政府は中央政府と同様に県に対して義務教育への援助をしているが、その負担の割合はアメリカに比べて非常に少なく、義務教育の均衡発展を保障する公財政制度がいまだに整備されていない。

#### 終わりに

中国とアメリカ両国においても、多くの民族が生活しており、広大な国土を有する。中国は1986年から初めて9年制義務教育を開始し、20年の歴史しか持ってなかったが、中国より遙かに早く義務教育が実施されてきたアメリカのこれまでの経験はこれから中国義務教育の発展に大いに参考になると言えよう。本稿では中国とアメリカ両国の義務教育財政負担制度、その制度による教育経費の格差及び義務教育財政改革について比較によって検討してきた。

アメリカの義務教育運営のための財政は連邦政府、州及び学区の三つのレベルで分担しており、義務教育を受けている児童・生徒の父母や保護者には直接教育費を徴収せず、完全無料化になっていることに対して、アメリカの連邦政府に相当する中国の中央政府、州に相当する省政府及び学区に相当する県・郷政府は、2002年現在併せて学校運営教育経費の63.7%しか負担していない。中国政府の財力不足のため、義務教育は無料ではなく、義務教育を受けている児童・生徒の父母や保護者から雑費などを徴収している。

政府の財政負担の割合を見ると、アメリカでは連邦政府は20世紀初頭の0.3%から21世紀の8%台、州は16%から49%台と増加したが、学区は80%台から42%に下がった。アメリカの公教育は州及び学区を中心とする地方分権を基本とし、連邦政府は主に専用補助金の方式で補助を行う。中国では2000年以前は郷、現在は県が主に義務教育財政を負担しており、中央と省政府は援助資金の方式で義務教育を支えている。一部の地域の調査データによると、中央と省政府は併せて義務教育経費の12%しか負担



してはなく、アメリカの連邦政府と州と併せて57%を負担していることと大きく異なっている。

アメリカでは地方分権の義務教育財政制度により、地域の裕福度の格差が州間や学区間の教育経費の格差を生じさせている。経費の多いニューヨーク州やニュージャージー州は経費の少ないユタ州やミシシッピ州との間に2倍の格差が生じ、同じ州内でも学区間の財政力に大きな格差がある。しかし中国の義務教育経費の格差はアメリカのそれより遙かに大きい。教育経費の最も多い上海市は教育経費の最も少ない河南省の10倍の格差も生じている。よって中国とアメリカ両国とも教育経費地域間の格差を縮小するために教育財政制度の改革が展開されてきた。アメリカでは20世紀の長い間、連邦政府は専用基金の方式で貧困児童等へ援助したが、21世紀に入ってブッシュ政権下で「落ちこぼれを作らないための初等中等教育法」(No Child Left Behind)が出され、単純に地域間の財政力の均等化だけでなく、高い水準の達成目標である適切性にも注目することになった。州も連邦政府と同様に、多様な教育経費配分方式を活用しつつ、教育財政の公平原則と適切性原則の実現に努力を重ねている。一方中国の中央と省政府も21世紀に入ってから、アメリカの20世紀の大半と同様に、貧困児童・生徒のための補助金等の方式で義務教育への援助資金を大幅に増えた。しかしその負担の割合はアメリカに比較するとまだ少なく、義務教育の均衡発展を保障する公財政制度もいまだに整備されていない。まだこれから中国も教育財政公平性だけでなく、高いレベルの教育を結びつく義務教育財政制度を確立する必要があると思われる。アメリカの公教育財政負担のシステムは中国のこれからの改革に大いに参考になるに違いない。

#### 注

- (1) 賀春蘭 主編 『義務教育誰买单』 蘇州出版 2003年2月 p.8
- (2) 「中国全民教育国家報告」2006年3月28日 教育網  
<http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/jygb/1167639.htm>
- (3) 「各地区教育経費情况(2002年)」  
<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/yb2004-c/html/U2131ac.htm>
- (4) 沈金虎 「中国における都市・農村間の教育格差」

上海センターブランバグランチ (BBL) セミナー 2005年6月7日 p.5

- (5) 「国务院關於基礎教育改革与發展的决定」 2001年5月29日 国発[2001]21号
- (6) 項繼權 袁方成 「税費改革背景下的農村義務教育 当前農村義務教育的財政困境与政策選択」  
[http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk\\_wzdetails.asp?id=5000](http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=5000) p.3
- (7) 北京師範大学教育改革与發展研究中心 『2001年中国教育發展報告 - 90年代後半期的教育財政与教育財政体制』 北京師範大学出版社 2002年2月 p.129
- (8) 温紅彦「教育部就義務教育和教育経費投入等答記者問」《人民日報》2003年11月3日 第12版
- (9) 中央教育科学研究所 編『中国基礎教育發展研究報告』教育科学出版社 2002年8月 p.188
- (10) 中央教育科学研究所 編『中国基礎教育發展研究報告』教育科学出版社 2002年8月 p.286-286
- (11) 項繼權 袁方成 「税費改革背景下的農村義務教育 当前農村義務教育的財政困境与政策選択」  
[http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk\\_wzdetails.asp?id=5000](http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=5000) p.2
- (12) アメリカ合衆国の教育概要<http://www.max.hi-ho.ne.jp/chicago/page018.html>
- (13) 文部科学省 『諸外国の教育の動き2005』 国立印刷局 p.vii
- (14) 小松茂久「教職員給与費負担構造に関する比較研究」平成16年度～平成17年度 科学研究費補助金(基盤研究(C) 研究成果報告書) 研究代表者 清原正義 2006年6月 p.46
- (15) 清原正義『教職員給与費負担構造に関する比較研究』平成16年度～平成17年度 科学研究費補助金(基盤研究(C) 研究成果報告書) 研究代表者 清原正義 2006年6月 p.48
- (16) 笠沙知章 「アメリカ合衆国における1990年代州学校財政制度改革」『兵庫教育大学紀要』第21巻第1分冊 2001年 p.3

(平成18年10月3日受付)